Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
6 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-556/10

Euroopan komissio
vastaan

Saksan liittotasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Direktiivi 91/440/ETY — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Direktiivi 2001/14/EY — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohta ja liite II — Direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohta ja 14 artiklan 2 kohta — Rataverkon haltija — Riippumattomuus olennaisten toimintojen suorittamisessa — Holdingrakenne — Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 1 kohta — Maksujen vahvistaminen suorien kustannusten perusteella — Hinnoittelu — Suorat kustannukset — Kokonaiskustannukset — Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohta — Kustannusten vähentämistä koskevan kannustinmekanismin puuttuminen — Direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohta ja direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohta — Sääntelyelin — Toimivalta

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/440/ETY, [2] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/12/EY [3] (jäljempänä direktiivi 91/440), 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II, direktiivin 2001/14/EY, [4] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2004/49/EY [5] (jäljempänä direktiivi 2001/14), 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan sekä direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan. Saksan liittotasavalta vaatii komission nostaman kanteen hylkäämistä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 237, s. 25).

3 — 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 1).

4 — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 29).

5 — 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 164, s. 44). On huomautettava, että direktiivin 2001/14 nimi on muutettu direktiivin 2004/49/EY 30 artiklalla. Nimenä on nykyisin "Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY, annettu 26 päivänä helmikuuta 2001, rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä".

2. Nyt käsiteltävä asia liittyy sarjaan komission vuosina 2010 ja 2011 nostamia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteita,[6] jotka koskevat sitä, miten jäsenvaltiot soveltavat direktiivejä 91/440 ja 2001/14, ja erityisesti rautatieyritysten yhtäläisiä ja ketään syrjimättömiä infrastruktuurin eli rautatieverkon käyttömahdollisuuksia. Nämä kanteet ovat uusia, sillä ne antavat unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden lausua ensimmäistä kertaa rautateiden vapauttamisesta Euroopan unionissa ja erityisesti tulkita niin sanottua ”ensimmäistä rautatiepakettia”.

3. Ensimmäisestä väitteestä, joka koskee edellytettyä riippumattomuutta olennaisten toimintojen suorittamisessa, on todettava, että tämän asian unionin oikeuteen liittyvät oikeudelliset ongelmat näyttävät mielestäni soveltuvin osin samoilta kuin asiassa C-555/10, komissio vastaan Itävalta, sillä molemmat jäsenvaltiot ovat omaksuneet sellaisen holdingyhtiön mallin, jossa rataverkon haltijan olennaiset toiminnot on delegoitu erilliselle yhtiölle konsernissa, johon kuuluu myös rautatieyrityksiä. Tästä syystä kyseisessä asiassa tänä päivänä antamassani ratkaisuehdotuksessa esitettyjä oikeudellisia perusteita voidaan myös soveltaa nyt käsiteltävään asiaan huolimatta tietyistä kansallisten lainsäädäntöjen eroista, jotka koskevat etenkin konserneja.

4. Muita komission esittämiä väitteitä ei sen sijaan ole esitetty muissa edellä mainituissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa kanteissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

5. Direktiivin 91/440 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”rautatieverkon tulevaa kehitystä ja tehokasta käyttöä voidaan helpottaa erottamalla kuljetuspalvelujen tarjoaminen ja infrastruktuurin ylläpito; tämän tilanteen vuoksi näitä kahta toimintaa on hoidettava erillisinä ja niillä on oltava erillinen kirjanpito”.

6. Direktiivin 91/440 6 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvästä liiketoiminnasta ja rautateiden infrastruktuurin hoitoon liittyvästä liiketoiminnasta pidetään erillisiä tuloslaskelmia ja taseita ja että nämä julkaistaan erillisinä. Jommallekummalle toiminnalle maksettavaa julkista rahoitusta ei saa siirtää toiselle.

Kummankin toiminnan kirjanpitoa on hoidettava siten, että siitä ilmenee tämä kielto.

2. Jäsenvaltiot saavat myös määrätä, että tämä erottaminen edellyttää erillisten yksiköiden perustamista yksittäiseen yritykseen tai että rautateiden infrastruktuurin hallintoa hoitaa erillinen yksikkö.

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien kannalta olennaiset, liitteessä II luetellut toiminnot annetaan tehtäväksi sellaisille elimille tai yrityksille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä. Organisatorisista rakenteista riippumatta on voitava osoittaa, että tämä tavoite on saavutettu.

6 — Ks. unionin tuomioistuimessa vireillä olevat asiat C-473/10, komissio v. Unkari; C-483/10, komissio v. Espanja; C-512/10, komissio v. Puola; C-528/10, komissio v. Kreikka; C-545/10, komissio v. Tšekin tasavalta; C-555/10, komissio v. Itävalta; C-557/10, komissio v. Portugali; C-625/10, komissio v. Ranska; C-627/10, komissio v. Slovenia; C-369/11, komissio v. Italia ja C-412/11, komissio v. Luxemburg.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa rautatieyritykselle tai muulle elimelle tehtäväksi maksujen perimisen ja vastuun rautateiden infrastruktuurin hoidosta, kuten investoinnit, kunnossapidon ja rahoituksen.”

7. Direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Direktiivin 2001/14/EY 30 artiklan mukaisesti perustettu sääntelyelin tai muu yhtä riippumaton elin valvoo kilpailua rautatiepalvelumarkkinoilla, mukaan lukien rautateiden tavaraliikennemarkkinat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailupolitiikkaa ja alan toimivaltaisia instituutioita koskevaa yhteisön [ja] kansallista sääntelyä.

Tämä elin perustetaan edellä mainitun direktiivin 30 artiklan 1 kohdan säännösten mukaisesti. Hakijat tai asiasta kiinnostuneet osapuolet voivat tehdä valituksen tälle elimelle, jos ne katsovat joutuneensa epäoikeudenmukaisen kohtelun tai syrjinnän kohteeksi tai muulla tavoin loukatuksi. Sääntelyelin tekee valituksen johdosta tai tarvittaessa omasta aloitteestaan mahdollisimman nopeasti päätöksen asianmukaisista toimenpiteistä markkinoiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi. Tässä tapauksessa sovelletaan edellä mainitun direktiivin 30 artiklan 6 kohtaa ja 31 artiklaa, jotta varmistetaan tarvittava mahdollisuus tuomioistuinvalvontaan ja valvontaelinten yhteistyö.”

8. Direktiivin 91/440 liitteessä II luetellaan 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut olennaiset toiminnot:

”– rautatieyritysten toimilupien myöntämistä koskeva valmistelu ja päätöksenteko, mukaan lukien yksittäisten toimilupien myöntäminen;

– reittien jakamista koskeva päätöksenteko, johon sisältyy saatavuuden määrittely ja arviointi sekä yksittäisten junareittien jakaminen;

– infrastruktuurimaksuja koskeva päätöksenteko;

– tiettyjen palvelujen tarjoamisen [yhteydessä täytettävien] julkisen palvelun velvoitteiden noudattamisen seuranta.”

9. Direktiivin 2001/14 7, 11, 16, 20, 21, 25, 32–40, 42 ja 44 perustelukappaleessa mainitaan direktiivin tavoitteet:

”(7) Rautateiden infrastruktuurin optimaalisen käytön edistämisellä osaltaan vähennetään yhteiskunnalle liikenteestä aiheutuvia kustannuksia.

– –

(11) Hinnoittelujärjestelmissä ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä kaikille yrityksille olisi mahdollistettava yhtäläinen ja ketään syrjimätön markkinoillepääsy, ja niissä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä täyttämään kaikkien käyttäjien ja liikennetyyppien tarpeet oikeudenmukaisella ja ketään syrjimättömällä tavalla.

– –

(16) Infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisjärjestelmien olisi mahdollistettava rehellinen kilpailu rautatiepalvelujen tarjonnassa.

– –

(20) On syytä sallia infrastruktuurin hallintojen jonkinasteinen joustavuus, jotta mahdollistetaan infrastruktuuriverkon tehokkaampi hyödyntäminen.

(21) Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä ja hinnoittelujärjestelmissä joudutaan mahdollisesti ottamaan huomioon se, että rautateiden infrastruktuuriverkon eri osat on saatettu suunnitella erilaisia pääasiallisia käyttäjiä silmällä pitäen.

– –

(25) Hinnoittelujärjestelmissä ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä on otettava huomioon kapasiteetin jatkuvasti lisääntyvän kyllästymisen vaikutukset ja viime kädessä infrastruktuurikapasiteetin niukkuus.

– –

(32) On tärkeää minimoida kilpailun vääristymät, joita hinnoitteluperiaatteissa esiintyvät merkittävät erot voivat aiheuttaa joko rautateiden infrastruktuurien tai eri liikennemuotojen välillä.

(33) Olisi määriteltävä ne infrastruktuuripalvelujen osat, jotka ovat välttämättömiä, jotta liikenteenharjoittaja voi tarjota palveluja, ja jotka olisi tarjottava vähimmäiskäyttömaksuja vastaan.

(34) Investoinnit rautateiden infrastruktuuriin ovat toivottavia, ja infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien olisi tarjottava infrastruktuurin hallinnoille kannustimia tehdä tarkoituksenmukaisia investointeja taloudellisesti järkeviin kohteisiin.

(35) Hinnoittelujärjestelmillä annetaan taloudellisia viestejä käyttäjille. On tärkeää, että nämä viestit rautatieyrityksille ovat johdonmukaisia ja auttavat yrityksiä tekemään järkeviä päätöksiä.

(36) Infrastruktuurimaksujen sopivan ja oikeudenmukaisen tason vahvistamiseksi infrastruktuurin hallintojen olisi kirjattava ja vahvistettava käyttöomaisuutensa arvo sekä muodostettava selkeä kuva infrastruktuurin toimintaan liittyvistä kustannustekijöistä.

(37) Olisi varmistettava, että liikennettä koskevia päätöksiä tehtäessä otetaan huomioon ulkoiset kustannukset.

(38) On tärkeää varmistaa, että kansainvälisen liikenteen maksut mahdollistavat rautateille markkinoiden tarpeita vastaavan toiminnan. Infrastruktuurimaksut olisi tämän vuoksi määriteltävä niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan junapalvelujen käytöstä.

(39) Valtion rahoitettavaksi jäävä osuus riippuu siitä, miltä osin infrastruktuurien käyttömaksut kattavat kokonaiskustannukset. Jäsenvaltiot voivat vaatia maksujen erilaisia kokonaiskustannusten kattavuustasoja ottamalla mukaan sellaiset lisähinnat tai tuottoprosentin, jotka markkinat kestävät, kun kustannusten kattavuus tasapainotetaan rautateiden tavaraliikenteen intermodaalisen kilpailukyvyn kanssa. On kuitenkin toivottavaa, että jokaisessa infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmässä mahdollistetaan rautatieverkon käyttömahdollisuus liikenteelle, joka voi korvata ainakin aiheuttamansa lisäkustannukset.

(40) Rautateiden infrastruktuuri on luonnollinen monopoli. Tämän vuoksi on tarpeen tarjota infrastruktuurin hallinnoille kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja infrastruktuurin hallinnoinnin tehostamiseksi.

– –

(42) Rautatieyrityksille annettavien alennusten on oltava suhteessa tosiasiallisiin hallinnossa saavutettuihin kustannussäästöihin. Alennuksia voidaan käyttää myös infrastruktuurin tehokkaan käytön edistämiseen.

– –

(44) Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiseen liittyy infrastruktuurin hallinnolle aiheutuvia kustannuksia, joiden maksamista olisi edellytettävä.”

10. Direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos infrastruktuurin hallinto ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan tai päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton, tässä luvussa esitetyt muut toiminnot kuin maksujen perimisen suorittaa hinnoitteluelin, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton.”

11. Direktiivin 2001/14 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava vaatimukset ja tarvittaessa myös ennakkomaksut sen varmistamiseksi, että tavanomaisissa liikeolosuhteissa ja kohtuullisen ajanjakson aikana infrastruktuurin hallinnon tileissä ovat keskenään tasapainossa toisaalta infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot.

Jäsenvaltio voi 7 ja 8 artiklassa säädettyjen hinnoitteluperiaatteiden puitteissa edellyttää, että infrastruktuurin hallinto saattaa tilinsä tasapainoon ilman valtion rahoitusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sitä, että pitkän aikavälin tavoitteena saattaa olla se, että infrastruktuurin käyttäjä kattaa kaikkien liikennemuotojen infrastruktuurikustannukset tasapuolisen ja syrjimättömän liikennemuotojen välisen kilpailun pohjalta, jos rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa.

2. Infrastruktuurin hallinnolle on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi kiinnittäen aiheellista huomiota turvallisuuteen sekä infrastruktuuripalvelun laadun ylläpitämiseen ja parantamiseen.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 2 kohdassa säädetyt kannustimet toteutetaan joko toimivaltaisen viranomaisen ja infrastruktuurin hallinnon välisellä sopimuksella, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja jossa määrätään valtion rahoituksesta, tai perustamalla aiheelliset valvontatoimenpiteet, joihin liittyy riittävä toimivalta.

– –

5. On luotava menetelmä kustannusten jakamiseksi. Jäsenvaltiot voivat edellyttää etukäteishyväksyntää. Tämä menetelmä olisi saatettava ajoittain ajan tasalle siten, että se vastaisi parhainta kansainvälistä käytäntöä.”

12. Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävät infrastruktuurimaksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 tai 5 kohdan tai 8 artiklan soveltamista.”

13. Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Saadakseen infrastruktuurin hallinnolle aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti jäsenvaltio voi markkinoiden niin salliessa periä lisähintoja toimivien, avointen ja ketään syrjimättömien periaatteiden perusteella taaten kuitenkin samalla erityisesti kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen mahdollisimman hyvän kilpailukyvyn. Hinnoittelujärjestelmässä on otettava huomioon rautatieyritysten aikaansaama tuottavuuden kasvu.

Maksut eivät kuitenkaan saa olla niin korkeita, että infrastruktuuria eivät voi käyttää sellaiset markkinalohkot, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät.”

14. Direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa periaatteet infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle rajoittamatta kuitenkaan hallinnon riippumattomuutta, josta säädetään direktiivin 91/440/ETY 4 artiklassa. Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä on laadittava erityissäännöt. Infrastruktuurin hallinnon on huolehdittava kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyistä. Infrastruktuurin hallinnon on erityisesti varmistettava, että infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeudet myönnetään oikeudenmukaisin ja ketään syrjimättömin perustein ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti.

2. Jos infrastruktuurin hallinto ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan tai päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton, 1 kohdassa tarkoitetut ja tässä luvussa esitetyt toiminnot suorittaa käyttöoikeuden myöntävä elin, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton.”

15. Direktiivin 2001/14 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Sääntelyelin

1. Jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyelin – –. – – Elimen on toimittava tässä artiklassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti, joiden mukaan muutoksenhaku- ja lainsäädäntötehtävät voidaan antaa erillisten elinten tehtäväksi.

2. Hakijalla on oikeus vedota sääntelyelimeen, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi erityisesti infrastruktuurin hallinnon tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tekemissä päätöksissä, jotka koskevat:

– –

3. Sääntelyelimen on varmistettava, että infrastruktuurin hallinnon määräämät maksut ovat II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä. – –

4. Sääntelyelimellä on oikeus pyytää infrastruktuurin hallinnolta, hakijoilta ja muulta kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalta kolmannelta osapuolelta asiaa koskevia tietoja, jotka on toimitettava viipymättä.

5. Sääntelyelimen on ratkaistava valitukset ja toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta.

Sen estämättä, mitä 6 kohdassa säädetään, sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan.

– –”

B *Kansallinen oikeus*

16. Yleisen rautatielain (Allgemeines Eisenbahngesetz),[7] joka annettiin 27.12.1993 ja jota muutettiin 29.7.2009 annetulla lailla,[8] 5a §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rautatievalvontaviranomaiset voivat tehtäviään hoitaessaan toteuttaa niitä, joita 5 §:n 1 momentin säännökset velvoittavat, koskevia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen 5 §:n 1 momentin säännösten todettujen rikkomisten poistamiseksi ja tulevien rikkomisten estämiseksi.”

17. Yleisen rautatielain 9a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Rautateiden julkisten haltijoiden on oltava oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieliikennettä harjoittavista yrityksistä riippumattomia, kun kyse on junareittien käyttöoikeuksien myöntämistä ja infrastruktuurimaksuja koskevista päätöksistä. Ensimmäisessä virkkeessä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi

1. rautatieyrityksissä, jotka toimivat sekä rautatieliikennettä harjoittavina yrityksinä että rautateiden haltijoina, nämä tehtävät on erotettava yhden tai useamman erillisen yrityksen hoidettaviksi;

2. rautateiden haltijan ja kolmansien väliset sopimukset on muotoiltava siten, että rautateiden haltijan organisatorinen riippumattomuus taataan;

3. ainoastaan rautateiden haltijan henkilöstön, joka ei hoida tehtäviä rautatieliikennettä harjoittavissa yrityksissä tai niihin sidoksissa olevissa yrityksissä, on sallittava tehdä päätökset liikenteen aikataulusta, junareittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista;

4. kolmansien rautateiden haltijalle tai sen henkilöstölle antamia ohjeita, jotka koskevat päätöksiä liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista, on pidettävä kiellettyinä;

5. edellä 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa yrityksissä on laadittava, pidettävä voimassa ja julkaistava yrityksen sisäisiä määräyksiä, jotka estävät rautateiden haltijan ulkopuolisia kolmansia vaikuttamasta päätöksiin liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista; kyseisissä määräyksissä on erityisesti määrättävä, mitä erityisiä velvollisuuksia työntekijöillä on tällaisen vaikuttamisen estämiseksi; rautateiden haltijat ovat lisäksi velvollisia antamaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen vaatimuksesta viimeksi mainitulle kyseisten määräysten noudattamisen valvomisen tehtäväkseen saaneen nimen; tehtävän saaneen on esitettävä kerran vuodessa toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle kertomus ilmenneistä ongelmista ja niiden poistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä;

6. edellä 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa yrityksissä on nimettävä eri henkilöitä hallintoneuvoston jäseniksi; rautateiden haltijan hallintoneuvostoon ei voi kuulua 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen yritysten hallintoneuvostojen jäseniä eikä niiden henkilöstöön kuuluvia henkilöitä; tämä säännös koskee myös emoyhtiön muunlaista osallistumista.”

7 — BGBl. I, s. 2378, 2396.

8 — BGBl. I, s. 2542; jäljempänä yleinen rautatielaki.

18. Yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rautateiden haltijoiden on määritettävä maksunsa 26 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla annettavan asetuksen perusteella siten, että niille 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen pakollisten palvelujen suorittamisesta aiheutuneet kokonaiskustannukset sekä markkinoilta saatava katetuotto kompensoidaan. Tässä yhteydessä ne voivat periä maksuja, jotka ovat korkeampia kuin rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset, ja tällöin voidaan tehdä ero sekä rautateiden kaukohenkilöliikenteen, rautateiden lähihenkilöliikenteen tai rautateiden tavaraliikenteen palvelujen että näiden liikennepalvelujen sisäisten markkinalohkojen välillä ja on taattava etenkin kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen kilpailukyky. Maksut eivät saa kuitenkaan olla toisessa virkkeessä kyseessä olevassa tapauksessa markkinalohkon osalta niin korkeita, että ne ylittävät rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä markkinoilta saatavan katetuoton. Asetuksessa, joka annetaan 26 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla,

1. voidaan hyväksyä poikkeuksia ensimmäisen virkkeen mukaisesta maksujen määrittämisestä, jos kustannukset katetaan muulla tavalla, tai

2. toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle voidaan antaa oikeus vapauttaa sen jälkeen, kun se on kuullut sähköstä, kaasusta, televiestinnästä, postista ja rautateistä vastaavaa liittovaltion virastoa (sääntelyelin), yleisesti sovellettavalla päätöksellä kaikki rautateiden haltijat yleisesti ensimmäisen virkkeen mukaisten vaatimusten noudattamisesta.”

19. Yleisen rautatielain 14c §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Sääntelyelin voi tehtäviään hoitaessaan toteuttaa rautateiden infrastruktuuria hoitavia julkisia yrityksiä koskevia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen rautateiden infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevia rautatieoikeuden säännöksiä ja määräyksiä koskevien todettujen rikkomisten poistamiseksi ja tulevien rikkomisten estämiseksi.

(2) Niiden tahojen, joilla on infrastruktuurin käyttöoikeus, rautateiden infrastruktuuria hoitavien julkisten yritysten ja niiden henkilöstön on sallittava, että sääntelyelin ja sen edustajat saavat tehtäviensä hoitamista varten

1. pääsyn liiketiloihin ja laitteisiin yleisinä aukioloaikoina ja

2. tutustua kirjanpitokirjoihin, liikeasiakirjoihin, tiedostoihin ja muihin asiakirjoihin ja tallentaa ne muistiin soveltuvien tietovälineiden avulla.

(3) Niiden tahojen, joilla on infrastruktuurin käyttöoikeus, rautateiden infrastruktuuria hoitavien julkisten yritysten ja niiden henkilöstön on toimitettava sääntelyelimelle ja sen edustajille kaikki niiden tehtävien hoitamista varten tarpeelliset

1. tiedot

2. todisteet

3. apuvälineet ja liitännäispalvelut.

Tämä koskee myös käynnissä olevia tai päättyneitä neuvotteluita, jotka koskevat infrastruktuurimaksujen ja muiden maksujen määrää. Tietojen on oltava paikkansapitäviä ja vilpittömässä mielessä annettuja. Se, joka on velvollinen antamaan tietoja, voi kieltäytyä vastaamasta sellaisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen altistaisi sen tai siviiliprosessilain 383 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa kuvaillun henkilön vaaralle joutua syytteeseen tai hallinnollista rikkomusta koskevaan menettelyyn.

(4) Sääntelyelin voi saattaa tämän lain nojalla antamansa määräyksen voimaan hallinnollisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Uhkasakon määrä voi olla korkeintaan 500 000 euroa.”

20. Deutsche Bahn AG:n (jäljempänä DB) ja Deutsche Bahn Netz AG:n (jäljempänä DB Netz) välillä 1.6.1999 tehdyn määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskevan sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 2.5.2005 tehdyllä sopimuksella, 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1 artikla DB Netz[in] johto

DB Netz[in] oikeudellista ja organisatorista riippumattomuutta koskevasta periaatteesta ei poiketa silloin, kun kyseessä ovat päätökset liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista. DB – – ei anna mitään ohjeita, jotka vaarantavat kyseisen periaatteen toteutumisen.”

21. DB Netzin hallituksen työjärjestyksen, jota on muutettu siten, että muutos tuli voimaan 9.5.2005, 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”4 artikla Päätöksenteko

– –

3. Hallituksen jäsenet, jotka hoitavat tehtäviä DB Netz[iin] sidoksissa olevissa rautatieliikennettä harjoittavissa yrityksissä tai yrityksissä, jotka ovat sidoksissa viimeksi mainittuihin yrityksiin, eivät osallistu äänestykseen tehtäessä päätöksiä liikenteen aikataulusta, junareittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista. He eivät voi myöskään osallistua kyseisten päätösten valmisteluun.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

22. Komissio lähetti toukokuussa 2007 kyselylomakkeen Saksan viranomaisille varmistaakseen, että Saksan liittotasavalta on pannut ensimmäisen rautatiepaketin direktiivit täytäntöön. Jäsenvaltio vastasi tähän kyselyyn 25.9.2007 päivätyllä kirjeellä ja täydentävästi 14.12.2007 päivätyllä kirjeellä.

23. Komissio totesi 26.6.2008 päivätyssä kirjeessä, että Saksan rautatielainsäädännön ja direktiivien 91/440, 95/18/EY[9] ja 2001/14 välillä oli eroja, ja lähetti Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen direktiivien noudattamiseksi. Jäsenvaltio vastasi viralliseen huomautukseen 22.10.2008 päivätyllä kirjeellä.

24. Komissio lähetti 24.2.2009 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se moitti Saksan liittotasavaltaa uusista rikkomisista, jotka perustuivat direktiiveihin 2001/14 ja 91/440 yhdessä luettuina ja koskivat infrastruktuurimaksuja ja Saksan sääntelyelimen toimivaltaa. Saksan liittotasavalta vastasi täydentävään viralliseen huomautukseen 17.4.2009 päivätyllä kirjeellä.

25. Komissio lähetti 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti jäsenvaltiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Saksan liittotasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 3.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja kiisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta komissio oli sitä moittinut.

9 — Rautatieyritysten toimiluvista 19.6.1995 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 143, s. 70).

26. Koska komissio ei ollut tyytyväinen Saksan liittotasavallan vastaukseen, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen, joka saapui unionin tuomioistuimeen 26.11.2010.

27. Unionin tuomioistuimen presidentin 19.5.2011 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia.

28. Komissio, Saksan liittotasavalta ja Italian tasavalta olivat edustettuina 23.5.2012 pidetyssä istunnossa.

IV Kanneperusteet ja asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet

A *Ensimmäinen väite, joka koskee riippumattomuutta olennaisten toimintojen suorittamisessa*

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

29. Komissio väittää, että elimen, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava paitsi oikeudellisesti mutta myös taloudellisesti riippumaton yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluita.

30. Se väittää tässä yhteydessä, että vaikka direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä nimenomaisesti, että yksikön, jonka tehtäväksi on annettu olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava ”riippumaton”yhtiöistä, jotka tarjoavat rautatieliikennepalveluita, kyseisessä säännöksessä käytetyn ilmaisun ”yritykset” on kuitenkin tulkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kattavan kaikki yksiköt, jotka siitä huolimatta, että ne ovat oikeudellisesti erillisiä, toimivat ”taloudellisena kokonaisuutena”. [10]

31. Komissio väittää seuraavaksi, että kun olennaisia toimintoja suorittaa yhtiö – kuten DB Netz –, joka ei ole riippumaton rautatiealan holdingyhtiöstä, on arvioitava, missä määrin ja millä edellytyksillä yhtiötä, joka ei ole riippumaton ja joka toimii lisäksi rataverkon haltijana, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, voidaan pitää ”riippumattomana” yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluita (eli holdingyhtiöstä ja yhtiöistä, jotka eivät ole riippumattomia mainitusta holdingyhtiöstä ja jotka tarjoavat henkilö- ja tavarakuljetuspalveluja), siitä huolimatta, että yhtiö ja mainittu yritys kuuluvat samaan konserniin.

32. Saksan liittotasavalta ei ole komission mukaan kuitenkaan ottanut käyttöön tehokkaita mekanismeja DB Netzin eli rataverkon haltijan organisatorisen ja päätöksenteon riippumattomuuden ja sen, että viimeksi mainittu voi suorittaa riippumattomasti olennaisia toimintoja, takaamiseksi. Komissio päättelee tästä, että jäsenvaltio ei ole näin ollen noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

33. Ensinnäkin komissio väittää, että rautateiden sääntelyviranomaisen kaltaisen riippumattoman viranomaisen tai kolmannen on valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista. Kilpailijoilla pitäisi olla mahdollisuus valittaa siinä tapauksessa, että riippumattomuutta koskevaa vaatimusta ei noudateta. Komissio katsoo, ettei Saksassa ole noudatettu kumpaakaan näistä kahdesta säännöksestä.

10 — Komissio viittaa asiassa 170/83, Hydrotherm Gerätebau, 12.7.1984 annettuun tuomioon (Kok., s. 2999, 11 kohta) ja asiassa C-73/95 P, Viho v. komissio, 24.10.1996 annettuun tuomioon (Kok., s. I-5457, 50 kohta).

34. Komission mukaan yleisen rautatielain 5a §:stä nimittäin ilmenee, että Eisenbahn-Bundesamt (liittovaltion rautatievirasto, jäljempänä EBA) saa soveltaa ainoastaan sellaisia riippumattomuutta koskevia säännöksiä, jotka ovat jo osa Saksan lainsäädäntöä, kuten yleisen rautatielain 9a §:n säännöksiä. EBAlla ei ole toimivaltaa toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, kuten muuttaa holdingyhtiön organisaatiorakennetta, tehdä päätöksiä, jotka koskevat rataverkon haltijan organisaatiorakennetta holdingyhtiöön nähden, vaihtaa johtajia, jotka eivät täytä riippumattomuutta koskevaa edellytystä, tai muuttaa olennaisten toimintojen hallinnointia koskevia organisatorisia menettelyjä.

35. Toiseksi komissio katsoo, että on oltava olemassa säännöksiä tai ainakin sopimusmääräyksiä, jotka koskevat riippumattomuutta holdingyhtiön ja yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, välisessä suhteessa. Sama pätee lisäksi tämän viimeksi mainitun ja muiden konserniin kuuluvien, rautatiepalveluja tarjoavien yritysten tai muiden holdingyhtiön määräysvallassa olevien elinten välisessä suhteessa.

36. Komissio väittää, että yleisen rautatielain 9a §, joka sisältää riippumattomuutta koskevia säännöksiä, ja määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskevan sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan kaltaiset rautatiealan holdingyhtiön sisäiset säännöt, joissa kielletään DB:tä antamasta ohjeita, jotka vaarantavat DB Netzin oikeudellisen ja organisatorisen riippumattomuuden siltä osin kuin kyse on päätöksistä liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista, ovat suojatoimenpiteitä, jotka eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä olennaisten toimintojen riippumattomuuden takaamiseksi, intressiristiriitojen välttämiseksi ja elimen, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, vapauttamiseksi holdingyhtiön määräysvallasta.

37. Kolmanneksi komissio katsoo, että holdingyhtiön hallituksen jäsenet ja muiden holdingyhtiön yritysten hallitusten jäsenet eivät saa kuulua yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitukseen.

38. Sen mukaan olisi nimittäin vaikea väittää, että yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus olisi päätöksenteossaan riippumaton holdingyhtiön hallituksesta, jos molemmat hallitukset muodostuisivat samoista henkilöistä. Komissio huomauttaa, että mikään säännös ei ole esteenä tällaiselle tilanteelle.

39. Neljänneksi missään säännöksessä ei kielletä yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallituksen jäseniä ja ylempää johtoa, joka vastaa olennaisten toimintojen suorittamisesta, vastaanottamasta kohtuullisessa ajassa siitä, kun he ovat lopettaneet työskentelyn mainitussa yksikössä, ylemmän johdon tehtävää holdingyhtiössä tai muissa sen määräysvallassa olevissa elimissä.

40. Tällaisia säännöksiä ei nimittäin ole olemassa Saksassa, ja käytännössä useat DB Netzin johtajat ovat siirtyneet holdingyhtiöön tai muihin tytäryhtiöihin.

41. Viidenneksi komissio väittää, että yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus on nimitettävä selkeästi määritettyjen edellytysten mukaisesti ja nimitykseen on liityttävä oikeudellisia velvoitteita, joilla taataan sen päätöksenteon täysi riippumattomuus. Hallitus olisi nimitettävä ja erotettava riippumattoman viranomaisen valvonnassa.

42. Kuudenneksi komissio väittää, että yksiköllä, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava oma henkilöstö ja että yksikön on sijaittava erillisissä tai suojatuissa tiloissa. Työjärjestyksessä tai työsopimuksissa pitäisi mainita selvästi, että yhteydet holdingyhtiöön ja muihin sen määräysvallassa oleviin yhtiöihin rajoittuvat olennaisten toimintojen suorittamiseen liittyvään viralliseen kanssakäymiseen. Tietojärjestelmiin pääsyä olisi suojattava siten, että olennaisten toimintojen riippumattomuus taattaisiin.

43. Saksan hallitus väittää, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä täydellistä taloudellista riippumattomuutta vaan pelkästään rataverkon haltijan oikeudellista, organisatorista tai päätöksenteon riippumattomuutta tehtäessä tiettyjä selkeästi määritettyjä päätöksiä, kuten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin liitteen II kanssa, mukaisia päätöksiä reittien jakamisesta ja infrastruktuurimaksuista.

44. Saksan hallitus väittää, että komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SEC(2006) 530[11] viidennessä liitteessä vahvistetut riippumattomuutta koskeviin todisteisiin liittyvät arviointiperusteet eivät ole yhteneviä käsiteltävässä asiassa merkityksellisten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan pakottavien säännösten kanssa. Lisäksi asiakirjaa ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja se ei muodosta sitovaa oikeudellista toimea. Sitä ei siis voida käyttää tässä menettelyssä.

45. Saksan hallitus toteaa ensinnäkin riippumattoman viranomaisen suorittamasta valvonnasta, että yleisen rautatielain mukaan EBAlla on muun muassa mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen lakia ja sen soveltamissäännöksiä koskevien todettujen rikkomisten poistamiseksi ja tulevien rikkomisten estämiseksi. EBA voi myös määrätä rataverkon haltijan ja holdingyhtiön välistä oikeussuhdetta koskevista muutoksista etenkin konsernin organisaatioon liittyvien kysymysten osalta siinä tapauksessa, että osoitetaan, että muutoksilla on tarkoitus taata yleisessä rautatielaissa lueteltujen toimintojen riippumattomuus.

46. Saksan hallitus väittää myös, että EBA on velvollinen käsittelemään valituksia tavanomaista harkintavaltaansa käyttäessään. Kilpailijalla oleva oikeus vaatia oikeusteitse EBAa ryhtymään toimenpiteisiin oikeudellista erillisyyttä koskevan väitetyn rikkomisen vuoksi ei päinvastoin lähtökohtaisesti kuulu yksityisten oikeuksien hallinnollista suojaamista koskevaan Saksan järjestelmään, jossa on mahdollista vedota ainoastaan subjektiivisten julkisten oikeuksien loukkaamiseen mutta jossa kansalaisella ei ole mahdollisuutta aloittaa menettelyä siinä tarkoituksessa, että oikeutta sovellettaisiin objektiivisesti.

47. Yleisessä rautatielaissa annetaan kuitenkin kilpailijalle tehokkaita keinoja yksityisten oikeuksiensa suojan takaamiseksi. Kilpailijat voivat siis vaatia Bundesnetzagenturia (verkoista vastaava liittovaltion virasto) ryhtymään toimenpiteisiin, kun ne katsovat, että niiden oikeutta käyttää syrjimättömästi infrastruktuuria loukataan rautateiden infrastruktuuria hoitavan yrityksen päätöksillä. Kilpailijoiden intressit ja välillisesti kilpailun intressit otetaan näin ollen huomioon.

48. Toiseksi Saksan hallitus väittää, että yleisen rautatielain 9a §:n säännökset täyttävät täysin unionin oikeudessa asetetut vaatimukset, jotka koskevat holdingyhtiön ja yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, välistä riippumattomuutta. Se väittää, että ne ovat erillisiä kirjanpidollisesti, operatiivisesti ja yhtiöoikeudellisesti, mikä mahdollistaa tarvittavan riippumattomuuden takaamisen.

49. Kolmanneksi Saksan hallitus väittää, että komissio ei perusta päätelmäänsä siitä, että holdingyhtiön hallituksen jäsenet ja muiden holdingyhtiön yritysten hallitusten jäsenet eivät saa kuulua yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitukseen, mihinkään kyseessä olevien direktiivien säännökseen.

11 — Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ensimmäisen rautatiepaketin täytäntöönpanosta (KOM(2006) 189 lopullinen).

50. Se katsoo, että määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskeva sopimus ja DB Netzin hallituksen työjärjestys takaavat täysin DB Netzin päätöksenteon oikeudellisen ja organisatorisen riippumattomuuden reittien jakamista ja infrastruktuurimaksuja koskevien päätösten osalta. Lisäksi kahden tehtävän samanaikainen hoitaminen ei ole esteenä riippumattomuudelle, koska Saksan yhtiöoikeuden mukaan kukin hallituksen jäsen on velvollinen siinäkin tapauksessa, että hän toimii kahdessa hallituksessa, puolustamaan sen yhtiön, jossa hän toimii konkreettisesti, etuja.

51. Saksan hallitus huomauttaa neljänneksi siirtymäaikojen puuttumisesta, johon komissio on vedonnut, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa ei esitetä oikeudellista perustetta tällaisille siirtymäajoille, joita rautateitä koskevan unionin lainsäädännön säännökset eivät myöskään oikeuta. Vertailu sähkö- ja kaasualoilla sovellettavien säännösten kanssa ei ole myöskään merkityksellinen, koska nämä säännökset on annettu vasta hiljattain, eikä niitä ole annettu rautatiealalla.

52. Viidenneksi Saksan hallitus katsoo, ettei ensimmäisen rautatiepaketin direktiiveistä ilmene, että hallituksen jäsenten nimittäminen ja erottaminen olisi suoritettava riippumattoman viranomaisen valvonnassa, kuten komissio yrittää väittää muiden alojen, joilla on – toisin kuin rautatiealalla – olemassa nimittämistä koskevia nimenomaisia säännöksiä, säännösten analogisen soveltamisen perusteella.

53. Kuudenneksi Saksan hallitus väittää, että DB Netzin tietojärjestelmien organisointi täyttää täysin oikeudellista ja organisatorista riippumattomuutta koskevan vaatimuksen reittien käyttöä ja infrastruktuurimaksuja koskevien ratkaisevien päätösten osalta. Merkityksellisiin tietoihin tutustumisen edellytyksenä on se, että DB Netz myöntää oikeuden tutustua niihin.

54. Italian hallitus osallistuu oikeudenkäyntiin väliintulijana siten, että se tukee ainoastaan niitä Saksan hallituksen esittämiä väitteitä, jotka liittyvät ensimmäisessä kanneperusteessa esitettyihin kysymyksiin.

55. Italian hallitus muistuttaa, että unionin lainsäätäjän asettama rautatieliikenteen ja infrastruktuurin hallinnointiin liittyvien tehtävien erillisyyttä koskeva velvoite on kirjanpidollinen.

56. Se korostaa sitä, että komission lähestymistapa on holdingyhtiön mallin osalta ristiriitainen siltä osin kuin komissio päätyy yhteensoveltumattomuutta koskevaan olettamaan, koska malli on, vaikka se on vahvistettu laissa, yhteensoveltuva direktiivin kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että holdingyhtiöllä ei ole mitään holdingyhtiölle kuuluvia valtaoikeuksia tai se ei käytä mitään niistä.

57. Lainsäädännössä ei ole millään tavalla tarkoitettu asettaa velvoitetta erottaa omistusrakenteita tai ottaa käyttöön organisaatiojärjestelmiä, joilla on vastaavia vaikutuksia hallinnon riippumattomuuteen, vaan on tarkoitettu kunnioittaa jäsenvaltioiden ja yritysten, jotka haluavat ottaa käyttöön erityyppisiä organisaatiomalleja, harkintavaltaa ja taata se.

58. Italian hallitus riitauttaa komission, joka katsoo, että olennaiset toiminnot pitäisi antaa yksiköille, jotka eivät kuulu siihen konserniin, johon rautatieyritys kuuluu, ehdottaman tulkinnan sekä lainsäädännön sanamuodon että tarkoituksen valossa.

2. Ensimmäisen väitteen tarkastelu

59. Kuten totesin jo asiassa C-555/10, komissio vastaan Itävalta, antamassani ratkaisuehdotuksessa, elimen, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, riippumattomuutta koskevan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa asetetun velvoitteen ja direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan perusteella ei ole mahdollista päätellä, että jäsenvaltioilla, jotka ovat

omaksuneet sellaisen holdingyhtiön mallin, jonka yhteensoveltuvuutta näiden vaatimusten kanssa komissio ei ole sinänsä kiistänyt, olisi velvollisuus antaa lakeja tai asetuksia tai tehdä sopimuksia, jotka vastaisivat edellä mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SEC(2006) 530 viidenteen liitteeseen sisältyvää tulkintaa.

60. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjalla ei nimittäin voida korvata eikä täydentää direktiiviä ja sen säännöksiä. Tällaisessa asiakirjassa voidaan kyllä ilmaista komission näkemys tai tarkemmin sanottuna komission yksiköiden näkemys, mutta sen normatiivinen arvo – jos sillä sellaista on – ei ole rinnastettavissa edes komission tiedonantojen, joista määrätään EUT-sopimuksessa ja jotka julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä kaikilla kielillä, normatiiviseen arvoon. Jäsenvaltioiden velvollisuuksien on käytävä ilmi direktiivin sanamuodosta, jota tulkitaan direktiivin tavoitteiden mukaisesti. [12]

61. Näin ollen Saksan liittotasavaltaa ei voida moittia kanteessa, joka koskee edellä mainittujen direktiivin 2001/14 säännösten virheellistä tai puutteellista täytäntöönpanoa, siitä, ettei se ole antanut erityisiä sääntöjä,

— jotka mahdollistaisivat sen, että sääntelyelin voisi valvoa hinnoitteluelimen riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista ja jopa kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä

— joissa kiellettäisiin holdingyhtiön hallituksen jäseniä ja muiden holdingyhtiön yritysten hallitusten jäseniä kuulumasta yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitukseen

— joissa otettaisiin käyttöön karenssiaikoja, jotka estäisivät yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallituksen jäseniä ja ylempää johtoa, joka vastaa olennaisten toimintojen suorittamisesta, vastaanottamasta kohtuullisessa ajassa ylemmän johdon tehtävää holdingyhtiössä tai muissa sen määräysvallassa olevissa elimissä

— joissa määriteltäisiin selkeät edellytykset, joita sovellettaisiin yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, hallituksen jäsenten nimittämiseen ja joissa hallituksen jäsenten nimittäminen ja erottaminen asetettaisiin riippumattoman viranomaisen valvonnan alaiseksi, ja

— joissa edellytettäisiin, että yksiköllä, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava oma henkilöstö ja että kyseisen yksikön on sijaittava erillisissä tiloissa, ja vahvistettaisiin rajoitukset, joita sovellettaisiin kyseisen yksikön henkilöstön ja muiden holdingyhtiön määräysvallassa olevien yksiköiden väliseen yhteydenpitoon.

62. Korostan, että kanne ei koske direktiivien 91/440 ja 2001/14 virheellistä soveltamista. Komissio ei ole esittänyt konkreettisia todisteita, jotka osoittaisivat, että yksikön, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, riippumattomuutta koskevaa vaatimusta ei ole noudatettu käytännössä.

63. Mielestäni Saksan lainsäädäntö mahdollistaa laajemman määräysvallan yritysryhmässä kuin Itävallan lainsäädäntö. Ryhmät voivat siis olla oikeudellisesti integroituneempia kuin Itävallassa. Näin ollen erilaiset kiellot on kirjattu yksityisoikeudellisiin asiakirjoihin lainsäädännön tarjoamien mahdollisuuksien käyttämisen estämiseksi. [13]

64. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkäisi komission ensimmäisen väitteen.

12 — Ks. asia 14/83, von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok., s. 1891).

13 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohdassa mainittu sopimus ja edellä 21 kohdassa mainittu työjärjestys.

B *Toinen väite, joka koskee infrastruktuurimaksuja*

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

65. Komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

66. Se väittää, että yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentti, jolla Saksan liittotasavalta on pannut mainitut säännökset täytäntöön, on puutteellinen. Kyseisen säännöksen perusteella ei nimittäin voida edelleenkään saada varmuudella selville, onko sovellettava direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä suoria kustannuksia koskevaa periaatetta vai direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä kokonaiskustannuksia koskevaa periaatetta ja milloin näitä periaatteita on sovellettava.

67. Se toteaa myös, että vaikka Saksan liittotasavalta on nähtävästi valinnut kokonaiskustannuksia koskevan periaatteen, se ei ole kuitenkaan täyttänyt täysin direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytyksiä eikä etenkään täsmentänyt niitä olosuhteita, joissa on testattava markkinoiden kyky vastata kustannuksista, mikä on tarpeen sen tarkastamiseksi, pystyvätkö kaikki markkinalohkot vastaamaan kustannuksista.

68. Saksan hallitus katsoo, että kilpailukyvyn huomioon ottamisen osalta Saksan säännökset täyttävät täysin direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen vaatimukset. Direktiivissä 2001/14 ei nimittäin edellytetä testin, joka koskee kykyä vastata kustannuksista, osalta, että kilpailukyvyn arviointi tehdään jokaisen markkinalohkon osalta. Yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentissa, jolla direktiivin 2001/14 kyseinen artikla on pantu täytäntöön, velvoitetaan ne, joita kyseinen säännös koskee, direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti ainoastaan takaamaan kilpailukyky erityisesti kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen osalta. Näin ollen kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan direktiivin vaatimuksia ja tavoitteita.

69. Saksan hallitus huomauttaa myös, että kustannukset voidaan ottaa huomioon täysin maksun määrää määritettäessä. DB Netzillä on näin ollen valta vahvistaa infrastruktuurimaksunsa siten, että infrastruktuurin kustannukset, joita valtiontuet eivät kata, kompensoidaan.

70. Saksan hallitus kiistää komission väitteen, jonka mukaan Saksan lainsäädännössä ei määritellä direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja markkinalohkoja. Se väittää takaavansa täysin tämän lainsäädännöllisen tavoitteen tehokkaan vaikutuksen yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentin kolmannella virkkeellä. Lisäksi säännöksistä, jotka koskevat riippumattomuutta hintojen vahvistamisessa, ilmenee, että unionin lainsäädännössä jätetään kysyntäpuolen maksukyvyn arviointi markkinoilla toimivien yritysten tehtäväksi. Lopuksi Saksan hallitus esittää, että direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa ei säädetä nimenomaisesti mistään laajemmasta menettelyn ja valvonnan alalla sovellettavasta vaatimuksesta, joka koskisi etenkään sitä, että kuljetusyrityksille on annettava tietoja.

71. Tšekin hallitus yhtyy Saksan hallituksen perusteluihin siitä, että komission mainitsemat säännökset on pantu asianmukaisesti täytäntöön, ja tämä koskee sekä väitteitä, jotka koskevat unionin oikeuden kyseessä olevien säännösten väitettyä virheellistä täytäntöönpanoa, että väitettä, joka koskee direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan säännösten väitettyä rikkomista.

72. Etenkin direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan rikkomisesta Tšekin hallitus toteaa, että rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten käsitettä on selvennettävä, jotta voidaan arvioida, onko edellä mainittuja säännöksiä rikottu.

2. Toisen väitteen tarkastelu

73. Rataverkon haltijan perimiä maksuja koskeva unionin säännöstö on monimutkainen. Direktiivin 2001/14 mukaan rataverkon haltija voi nimittäin vaatia maksuja seuraavasti:

— se perii 7 artiklan 3 kohdan mukaan vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten maksuja, jotka vastaavat kustannuksia, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta

— infrastruktuurin käyttömaksuun voi 7 artiklan 4 kohdan mukaan sisältyä maksu, jossa otetaan huomioon kapasiteetin niukkuus määriteltävällä infrastruktuurin osalla aikoina, jolloin se on ylikuormitettu

— infrastruktuurin käyttömaksua voidaan 7 artiklan 5 kohdan mukaan tarkistaa ympäristökustannusten huomioon ottamiseksi

— 8 artiklan 1 kohdan mukaan on mahdollista periä lisähintoja, jotta rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset saadaan katetuiksi täysimääräisesti

— rataverkon haltija voi 8 artiklan 2 kohdan mukaan korottaa maksuja erityisten investointihankkeiden pitkän aikavälin kustannusten perusteella

— rataverkon haltija voi 12 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan periä asianmukaisia maksuja kapasiteetista, jota on pyydetty mutta jätetty käyttämättä.

74. Infrastruktuurin käyttömaksun määrittäminen jäsenvaltion käyttöön ottamassa hinnoittelujärjestelmässä kuuluu rataverkon haltijalle, jonka on varmistettava se, että hinnoittelujärjestelmä perustuu samoihin periaatteisiin koko verkon alueella (direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 ja 4 kohta). Direktiivin 2001/14 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että syrjinnän estämiseksi rataverkon haltijan infrastruktuurin samanlaisesta käytöstä perimien keskimääräisten maksujen ja rajakustannuksiin perustuvien maksujen on oltava vertailukelpoisia ja samanlaisilta palveluilta samalla markkinalohkolla on perittävä samanlaiset maksut. Rataverkon haltijan on osoitettava verkkoselostuksessa, että hinnoittelujärjestelmä täyttää nämä vaatimukset.

75. Direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava vaatimukset sen varmistamiseksi, että rataverkon haltijan tileissä ovat keskenään tasapainossa toisaalta infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot.[14] Saman artiklan 5 kohdassa säädetään, että on luotava menetelmä kustannusten jakamiseksi. Jäsenvaltiot voivat edellyttää menetelmän etukäteishyväksyntää.

76. Katson, että direktiivin 2001/14 säännökset muodostavat monitahoisen järjestelmän, jossa määritetään tekijöitä, jotka on otettava huomioon määritettäessä infrastruktuurin käyttömaksuja, järjestelmällä tavoitellut päämäärät[15] ja jäsenvaltion, rataverkon haltijan ja direktiivin 30 artiklassa mainitun sääntelyelimen toimivalta.

14 — Ks. tässä yhteydessä em. asiassa komissio v. Espanja esittämäni ratkaisuehdotuksen 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

15 — Sen, että direktiivin 2001/14 infrastruktuurimaksuja koskevat säännökset muodostavat erityisen monitahoisen taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kokonaisuuden, vahvistavat direktiivin 7, 11, 16, 20, 21, 25, 32, 34–42 ja 44 perustelukappaleet. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

77. Infrastruktuurin käyttömaksun hyväksyttävästä tasosta on todettava, että direktiivissä 2001/14 määritellään vähimmäistaso, joka vastaa infrastruktuurin käytöstä suoraan aiheutuvia kustannuksia (7 artiklan 3 kohta),[16] ja enimmäistaso, joka perustuu rataverkon haltijalle aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin (8 artiklan 1 kohta). Tällä vaihteluvälillä maksussa voidaan ottaa huomioon kapasiteetin niukkuus aikana, jolloin se on ylikuormitettu (7 artiklan 4 kohta), ulkoiset ympäristökustannukset (7 artiklan 5 kohta) ja erityiset investoinnit infrastruktuurin parantamiseksi (8 artiklan 2 kohta). Lisäksi on mahdollista soveltaa alennuksia (9 artikla).

78. Valtion ja rataverkon haltijan rooleista on todettava, että juuri valtio vahvistaa hinnoitteluperiaatteet ja on vastuussa rataverkon haltijan tilien tasapainon takaamisen rahoituksesta. Valtio voi kuitenkin markkinoiden sen kestäessä sallia infrastruktuurin kokonaiskustannusten täysimääräisen kattamisen lisähintojen kautta, jos tällä ei suljeta pois sitä, että infrastruktuuria voivat käyttää sellaiset markkinalohkot, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä katetuoton.

79. Sen sijaan rataverkon haltija määrittää infrastruktuurin käyttömaksun. Direktiivin 2001/14 12 perustelukappaleesta ilmenee, että hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien tavoitteena on kannustaa rautateiden rataverkon haltijoita optimoimaan infrastruktuurinsa käyttö jäsenvaltioiden asettamissa puitteissa. Tällainen optimointi hinnoittelun kautta ei ole mielestäni mahdollista, jollei hinnoittelujärjestelmän yhteydessä sallita rataverkon haltijalta jonkinasteista joustavuutta, joka on nimenomaisesti mainittu 20 perustelukappaleessa. Tämä koskee myös direktiivin 2001/14 8 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklassa säädettyä rataverkon haltijan toimivaltaa vahvistaa lisähintoja ja maksujen alennuksia.

80. Merkityksellisten tekstien sanamuodosta nimittäin ilmenee, että direktiivillä 2001/14 luodaan hinnoittelun alalla rataverkon haltijalle tietty toimivaltuus. Tämän toimivaltuuden yläraja suhteessa valtioon määritellään vaatimuksella, joka koskee joustavuutta hinnoittelun yhteydessä ja joka mahdollistaa hinnoittelun käyttämisen hallinnointivälineenä.[17] Vastaavasti toimivaltuuden alaraja suhteessa epäitsenäisiin toimijoihin on se, josta lähtien kyse on ”maksujen perimisestä”.[18]

81. Direktiivin yleisestä rakenteesta kuitenkin ilmenee, että direktiivissä puolletaan rataverkon haltijalle hinnoittelun alalla sellaista roolia, johon sisältyy valintoja, jotka edellyttävät sovellettavia menetelmiä ja erilaisten lainsäädännöllisten tavoitteiden, jotka eivät ole aina ristiriidattomia, yhteensovittamista koskevaa harkintavaltaa. Tällaiset valinnat voivat perustua ainoastaan markkinoita koskevaan selvitykseen esimerkiksi markkinalohkojen määritelmän osalta, jotta selvitetään, mitä markkinat ”kestävät”.

82. Näin ollen katson, että tämän väitteen yhteydessä direktiivin 2001/14 täytäntöönpanon puutteellisuuden arvioinnin[19] on perustuttava infrastruktuurin käyttömaksuja koskevan direktiivin sääntelyn kokonaisarviointiin.

83. Komission väitteestä, jonka mukaan yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentti on puutteellinen, koska sen perusteella ei voida edelleenkään saada varmuudella selville, onko sovellettava direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä suoria kustannuksia koskevaa periaatetta vai direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä kokonaiskustannuksia koskevaa periaatetta ja milloin näitä periaatteita on sovellettava, totean, että väite näyttää minusta perustuvan virheelliseen kahtiajakoon. Kuten olen jo todennut, katson, että direktiivissä ei säädetä kahdesta vaihtoehtoisesta menetelmästä vaan vaihteluvälistä, johon sisältyy vähimmäistaso eli suoraan aiheutuvat kustannukset ja

16 — Tämän käsitteen tulkinta on myös asian C-512/10, komissio v. Puola, ja asian C-545/10, komissio v. Tšekin tasavalta, kohteena.

17 — Ks. em. asiassa komissio v. Espanja esittämäni ratkaisuehdotus.

18 — Ks. em. asiassa komissio v. Unkari esittämäni ratkaisuehdotus.

19 — Sama arviointi pätee myös kolmanteen väitteeseen.

enimmäistaso, joka vastaa rataverkon haltijalle aiheutuneita kokonaiskustannuksia. Rataverkon haltija voi soveltaa näiden ääripäiden välillä direktiivissä säädettyjä hinnoittelua koskevia lisäperusteita ja alennuksia direktiivin 2001/14 edellytysten mukaisesti, ja mahdollisesti jäsenvaltion hyväksymiä hinnoitteluperiaatteita.

84. En kuitenkaan katso, että jotta jäsenvaltiot voisivat välttää sen, että niiden todettaisiin jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteita, niiden pitäisi antaa sellaisia hinnoittelusääntöjä, jotka olisivat yksityiskohtaisempia ja jopa konkreettisempia kuin sellaiset, jotka toistavat kansallisessa lainsäädännössä unionin lainsäätäjän asettamat normatiiviset vaatimukset, vähentääkseen rataverkon haltijalla olevaa maksujen määrittelyä koskevaa liikkumavaraa. Katson, että hinnoitteluperiaatteiden käsitteen käyttö osoittaa, että jäsenvaltiot voivat toimia näin tietyissä rajoissa, mutta ainoastaan direktiivin 91/440 4 artiklassa säädettyä hallinnon riippumattomuutta noudattaen. [20]

85. Minusta näyttää siltä, että yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentissa, jossa asetetaan lähtökohdaksi, mutta tekemättä tästä absoluuttista sääntöä, infrastruktuurin kustannusten kattaminen täysimääräisesti siten, että samalla mahdollistetaan markkinoille pääsy, käytöstä suoraan aiheutuvien kustannusten kompensoinnin sijaan, määritellään rataverkon haltijalla oleva hinnoittelua koskeva joustavuus direktiivin 2001/14 vaatimuksia uskollisesti noudattaen. Tarkemmin sanottuna kansallisessa säännöksessä mahdollistetaan se, että rataverkon haltija voi tehdä eron sekä pitkän tai lyhyen matkan henkilöliikennepalvelujen tai rautateiden tavaraliikennepalveluiden että näiden liikennepalvelujen sisäisten markkinalohkojen perusteella. En katso, että direktiivin 2001/14 merkityksellisten säännösten täytäntöönpano edellyttää sitä, että jäsenvaltio antaa yksityiskohtaisempia tätä koskevia sääntöjä, vaan jäsenvaltio voi jättää niiden konkreettisemman täytäntöönpanon tai niiden soveltamisen rataverkon haltijan tehtäväksi etenkin markkinalohkon taloudellisen kapasiteetin tutkimisen osalta.

86. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkäisi komission toisen väitteen.

C Kolmas väite, joka koskee kannustinmekanismia

1. Asianosaisten lausumat

87. Komissio väittää, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohtaa ei ole saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä. Sen mukaan missään Saksan hallituksen mainitsemassa mekanismissa ei kannusteta rataverkon haltijaa rajoittamaan infrastruktuuripalveluun liittyviä kustannuksia tai alentamaan käyttömaksujen tasoa. Lisäksi tehdyissä palvelu- ja rahoitussopimuksissa ei ole mitään määräystä, jossa sovittaisiin infrastruktuurikustannusten ja infrastruktuurimaksujen alentamisesta.

88. Saksan hallitus väittää, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa lähdetään periaatteesta, että on saavutettava tasapaino yhtäältä infrastruktuurin käyttömaksuista saatavien tulojen ja valtion rahoituksen sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvien menojen välillä. Se katsoo, että infrastruktuuripalveluun liittyvien kustannusten suuruus, käyttömaksujen suuruus ja valtion rahoituksen määrä liittyvät taloudelliseen suhteeseen, joka sulkee pois yksipuoliset juridiset velvoitteet. Direktiivin säännösten perusteella ei näin ollen voida katsoa, että on olemassa yksipuolinen velvoite alentaa kustannuksia tai infrastruktuurimaksuja. Tavoite, joka koskee direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa mainittujen kustannusten ja käyttömaksujen alentamista, edellyttää turvallisuutta ja infrastruktuuripalvelun laadun parantamista koskevien vaatimusten noudattamista.

20 — Ks. myös tässä yhteydessä asia C-545/10, komissio v. Tšekin tasavalta.

89. Hallitus väittää myös, ettei direktiivissä 2001/14 edellytetä kustannusten tai käyttömaksujen tosiasiallista alentamista. Mainittu velvoite pitäisi päinvastoin sovittaa yhteen muiden hinnoittelun rakennetta koskevien vaatimusten kanssa. Kokonaistasapaino pitäisi siis löytää siten, että pitkän aikavälin tavoitteen, joka on tasapainon saavuttaminen tulojen ja infrastruktuurista aiheutuvien menojen välillä, toteutuminen varmistetaan.

90. Saksan hallitus väittää, että se on pannut direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa edellytetyn kannustinmekanismin täysimääräisesti täytäntöön. Palvelu- ja rahoitussopimus (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, jäljempänä LuFV) täyttää direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen edellytykset ja muodostaa tämän vuoksi tehokkaan kannustinjärjestelmän kustannusten ja käyttömaksujen alentamiseksi direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

91. LuFV:ssä nimittäin asetetaan etenkin rataverkon haltijoille useita laadun takaamista ja tietojen antamista koskevia velvoitteita, siinä on strukturoitu laadulliset vaatimukset siten, että rautateiden infrastruktuurin laadun parantaminen varmistetaan vuosien kuluessa, siinä rajoitetaan liittovaltion tukea korvausinvestoinneille siten, että sen vuotuinen määrä on 2,5 miljardia euroa, ja velvoitetaan rataverkon haltijat varaamaan omia varoja rautateiden kunnossapitoa varten.

92. Lopuksi Saksan hallitus väittää, että rautatiealalla on olemassa useita järjestelmään liittyviä tekijöitä, jotka kannustavat vähentämään kustannuksia, koska rataverkon haltijayhtiöitä on johdettava samalla tavoin kuin kaupallisia yrityksiä, joiden on noudatettava yksityissektorin periaatteita, etenkin kilpailuhenkisellä liikkeenjohdolla voittojen maksimoimiseksi, mikä on DB Netzille itsenäinen ja tehokas peruste vähentää kustannuksiaan.

2. Kolmannen väitteen tarkastelu

93. Asianosaisten välinen keskustelu kolmannesta väitteestä vaikuttaa mielestäni monimutkaiselta ja siihen liittyvät kysymykset vaikeasti hahmotettavilta.

94. Komission näkemys voidaan kuitenkin mielestäni tiivistää siten, että Saksan liittotasavalta ei kannusta rataverkon haltijaa rajoittamaan infrastruktuuripalveluun liittyviä kustannuksia eikä alentamaan käyttömaksujen tasoa.

95. Tulkitsen Saksan liittotasavallan näkemystä siten, että LuFV muodostaa sen mukaan tehokkaan järjestelmän, jossa kannustetaan infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen. Käyttömaksujen osalta jäsenvaltio näyttää mielestäni väittävän, että direktiivissä 2001/14 ei edellytetä, että jäsenvaltiot toteuttavat erillisiä kannustintoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on käyttömaksujen alentaminen, vaan edellytetään, että mainittu tavoite pyritään saavuttamaan välillisesti infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen kannustavien toimenpiteiden kautta.

96. Kanneperusteen ensimmäisestä osasta, joka koskee infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia, totean aluksi, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdan mukaan saman artiklan 2 kohdassa säädetyt kannustimet voidaan toteuttaa toimivaltaisen viranomaisen ja rataverkon haltijan välisellä sopimuksella, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja jossa määrätään valtion rahoituksesta. LuFV näyttää minusta olevan muodollisen edellytyksen mukainen.

97. Huomautan, että LuFV:ssä rajoitetaan liittovaltion tukea siten, että sen vuotuinen määrä on kiinteä inflaatiosta huolimatta, ja asetetaan näin ollen rataverkon haltijalle velvollisuus parantaa tehokkuutta, koska sitä koskevat edelleen laatuvaatimukset, jotka voivat joko pysyä muuttumattomina tai joita voidaan tiukentaa. Lisäksi haltijan on käytettävä vuosittain minimimäärä korvausinvestointeihin. Haltija on lisäksi velvollinen käyttämään omia varojaan verkon kunnossapitoon tavalla, joka mahdollistaa samanlaisen laadun takaamisen vähemmillä kustannuksilla.

98. LuFV:n sisältämät toimenpiteet näyttävät mielestäni sellaisilta, että ne voivat kannustaa rataverkon haltijaa vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia. Komission kolmas väite voitaisiin kuitenkin hyväksyä vain, jos direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot toteuttavat aina erillisiä kannustintoimenpiteitä käyttömaksujen tason alentamiseksi.

99. Komission mukaan jäsenvaltioilla on tällainen velvollisuus rataverkon haltijan kannattavuudesta riippumatta. Toisin sanoen jäsenvaltio on velvollinen kannustamaan rataverkon haltijaa siirtämään osan tehokkuuden parantamisesta koituvista ylijäämistä verkon käyttäjille, vaikka rataverkon haltija ei ole voinut kattaa kaikkia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuneita kustannuksia.

100. Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdan, jossa mainitaan sekä infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset että käyttömaksujen taso, sanamuoto sinänsä tukee komission näkemystä. Direktiivin 40 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että ”– – on tarpeen tarjota infrastruktuurin hallinnoille kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja infrastruktuurin hallinnoinnin tehostamiseksi”. Siinä mainitaan ainoastaan kustannukset.

101. Komission tulkinta ei ole mielestäni järkevä direktiivin 2001/14 6 artiklan yleisen rakenteen valossa. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa nimittäin todetaan, että ”jäsenvaltio voi 7 ja 8 artiklassa säädettyjen hinnoitteluperiaatteiden puitteissa edellyttää, että infrastruktuurin hallinto saattaa tilinsä tasapainoon ilman valtion rahoitusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sitä, että pitkän aikavälin tavoitteena saattaa olla se, että infrastruktuurin käyttäjä kattaa kaikkien liikennemuotojen infrastruktuurikustannukset tasapuolisen ja syrjimättömän liikennemuotojen välisen kilpailun pohjalta, jos rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa”. [21]

102. Komission tulkinnan mukaan valtio on velvollinen rahoittamaan infrastruktuuria, vaikka rataverkon haltija on saanut jäsenvaltion kannustaman tehokkuuden parantamisen ansiosta ylijäämää, jota se saattaa käyttää saattaakseen tilinsä tasapainoon sen sijaan, että se käyttäisi sen käyttömaksujen alentamiseen.

103. Lisäksi on todettava, että vaikka oletettaisiin, että rataverkon haltijan tilit ovat tasapainossa, hinnoittelua koskevista direktiivin 2001/14 II luvun säännöksistä, jotka perustuvat kustannuksiin perustuvan hinnoittelun periaatteeseen, voi seurata, että käyttömaksujen tason alentamiset seuraavat pitkällä aikavälillä automaattisesti infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuneiden kustannusten alentamisesta.

104. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkäisi komission kolmannen väitteen.

D *Neljäs väite, joka koskee sääntelyelimen toimivaltaa*

1. Asianosaisten lausumat

105. Komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan.

21 — Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa mainittu direktiivin 2001/14 39 perustelukappale.

106. Komission mukaan sääntelyelin voi täyttää sille direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa asetetun velvoitteen valvoa säännöllisesti kilpailua rautatiepalvelumarkkinoilla ja oikaista kielteiset ilmiöt näillä markkinoilla ainoastaan silloin, jos sillä on konkreettisista valituksista tai konkreettisesta direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta lupa esittää kyselyitä rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille ja jos sillä on oikeus pakottaa ne vastaamaan asianmukaisten sanktioiden uhalla. Jos sääntelyelimellä ei ole tietoja, jotka on saatu tämäntyyppisten tietojensaantipyyntöjen avulla, se ei voi aloittaa menettelyä omasta aloitteestaan, vaan sen on aina tukeuduttava valittajien esittämiin tietoihin.

107. Lisäksi komissio katsoo, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohta on pantu täytäntöön puutteellisesti, koska kyseisessä artiklassa ei eroteta rataverkon haltijoita ja kuljetusyrityksiä toisistaan.

108. Lopuksi komissio väittää, että jos sääntelyelimellä ei ole mahdollisuutta saada tietojensaantipyyntöä täytäntöönpannuksi, se voi tukeutua ainoastaan tietoihin, jotka rautatieyritykset haluavat antaa sille, mikä ei vastaa direktiivin 2001/14 tavoitteita.

109. Saksan hallitus väittää, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä, että sääntelyelimellä on toimivalta saada tietoja, kun ei ole olemassa mitään syitä tai epäilyjä. Säännöstä pitäisi päinvastoin tulkita direktiivin soveltamisalan ja lainsäädännöllisen tavoitteen eli rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisen asiayhteydessä. Tässä yhteydessä sääntelyelin toimii pikemminkin muutoksenhakuelimenä, joka valvoo syrjimätöntä pääsyä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöön ja takaa sen kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ja käyttömaksujen perimisen puitteissa. Mainitussa säännöksessä säädetään ainoastaan aineellisesta oikeudesta saada tietoja ja vastaavasta velvoitteesta antaa niitä, eikä direktiivissä käsitellä kysymystä tällaisten oikeuksien loukkaamisen seuraamuksista.

110. Myöskään direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa ei anneta sääntelyelimelle oikeuksia saada tietoja tai määrätä seuraamuksia kilpailun valvonnan alalla.

2. Neljännen väitteen tarkastelu

111. Direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava direktiivin 2001/14 30 artiklan mukaisesti perustettu sääntelyelin valvomaan kilpailua rautatiemarkkinoilla, jollei muu yhtä riippumaton elin hoida tätä tehtävää.

112. Komission mukaan tästä tehtävästä seuraa, että elimellä on oltava konkreettisista valituksista tai konkreettisesta direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta lupa esittää kyselyitä rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille ja oikeus pakottaa ne vastaamaan asianmukaisten sanktioiden uhalla.

113. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on luotava hallinnolliset rakenteet, jotka ovat tarpeen direktiivien soveltamiseksi, ja säädettävä riittävistä direktiiveissä asetettujen velvoitteiden rikkomisen seuraamuksista, vaikka unionin oikeudessa ei olisikaan tätä koskevia säännöksiä. Oikeuskäytäntö näyttää tukevan komission väitettä. [22]

22 — Ks. em. asia von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984; asia C-341/94, Allain, tuomio 26.9.1996 (Kok., s. I-4631); asia C-29/95, Pastoors ja Trans-Cap, tuomio 23.1.1997 (Kok., s. I-285) ja asia C-186/98, Nunes ja de Matos, tuomio 8.7.1999 (Kok., s. I-4883).

114. Jäsenvaltion velvoite, jonka komissio pyrkii johtamaan direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdasta, kilpailun valvonnan alalla merkitsee tosiasiassa kuitenkin sitä, että sääntelyelimelle annetaan valtuudet aloittaa alakohtaiset tutkimukset. Mielestäni yhteisön kilpailuoikeuden lainsäädäntötraditioon on aina kuitenkin kuulunut periaate, jonka mukaan unionin lainsäätäjä määrittelee tällaiset valtuudet nimenomaisesti ja täsmällisesti. [23]

115. Tästä syystä ja koska 10 artiklan 7 kohdassa ei mainita lainkaan sääntelyelimen suorittamia tutkimuksia, katson, ettei Saksan liittotasavaltaa voida moittia siitä, ettei se ole säätänyt lainsäädännössään tällaisista tutkintavaltuuksista ja seuraamuksia koskevista valtuuksista, jotka sääntelyelimellä olisi konkreettisista valituksista tai konkreettisesta direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta.

116. Direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että sääntelyelimellä on oikeus pyytää rataverkon haltijalta, hakijoilta ja keneltä tahansa kyseisessä jäsenvaltiossa olevalta osapuolelta asiaa koskevia tietoja, jotka on toimitettava viipymättä. Saman artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaan sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia asianomaisia osapuolia.

117. Komission mukaan direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tutkintavaltuuksista ja seuraamuksia koskevista valtuuksista, joita voidaan käyttää myös kaikkia rautatieyrityksiä vastaan, direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kilpailun valvonnan yhteydessä. En yhdy tähän käsitykseen.

118. Kuten olen jo todennut, jäsenvaltioiden velvollisuutta säätää tutkintavaltuuksista ja seuraamuksia koskevista valtuuksista kilpailun valvonnan yhteydessä ei voida johtaa direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdasta, kun sitä tarkastellaan erikseen. Se, että 10 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa ei viitata nimenomaisesti eikä implisiittisesti direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohtaan, tukee tätä tulkintaa. [24] Direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohtaa ei ilmeisestikään voida soveltaa direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kilpailun valvonnan yhteydessä.

119. Direktiivin 2001/14 30 artiklassa ei sen sijaan edellytetä, että sääntelyelimellä on tutkintavaltuudet ja seuraamuksia koskevat valtuudet kilpailun valvonnan yhteydessä sellaisissa tilanteissa, jotka eivät kuulu artiklan soveltamisalaan. Artiklan soveltamisala nimittäin rajoittuu yhtäläisiä ja ketään syrjimättömiä käyttömahdollisuuksia koskeviin kysymyksiin ja tarkemmin sanottuna hakijoiden kohteluun ja maksujen valvontaan sen 2 ja 3 kohdan mukaisesti. Tämä ala käsittää sellaisenaan tavoitteen, jolla pyritään mahdollistamaan saman direktiivin 16 perustelukappaleessa mainittu rehellinen kilpailu rautatiepalvelujen tarjonnassa. Samat rajoitukset koskevat sääntelyelimen valtuuksia pyytää artiklan 4 kohdassa tarkoitetut asiaa koskevat tiedot.

120. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkäisi komission neljännen väitteen.

V Oikeudenkäyntikulut

121. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

122. Koska Saksan liittotasavalta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, tämä vaatimus on hyväksyttävä, jos, kuten ehdotan, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne hylätään kokonaisuudessaan.

23 — Ks. vastaavasti [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) V luvun säännökset.

24 — Tässä alakohdassa viitataan implisiittisesti direktiivin 2001/14 30 artiklan 2, 3, 5 ja 6 kohtaan ja vielä nimenomaisesti mainitun artiklan 6 kohtaan.

123. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta, jotka ovat pyytäneet saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

124. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.